

EL PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO EUROPEO

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE

Instituto Universitario de Estudios Marítimos

Universidad de A Coruña

Recibido: 17 de noviembre de 2005

Aceptado: 21 de abril de 2006

Resumen: La Política Común Pesquera (PCP) se enfrenta a tres grandes retos: el de la preservación y conservación de los recursos, el del modelo de gestión de los recursos y los consabidos mecanismos de control y, finalmente, el de la competitividad del sector económico de la pesca y sus efectos sociales y territoriales.

La PCP busca los principios de la buena gobernabilidad, desea contribuir a una pesca responsable y quiere estar definida sobre la base de una compatibilidad con un sistema global de explotación duradera de los recursos. En suma, la PCP pretende responder con postulados de coherencia entre sus diferentes acciones y garantizar la viabilidad del sector pesquero a largo plazo.

De acuerdo con estas consideraciones, el acceso a los recursos pesqueros así como los procesos de adaptación de las capacidades de pesca a las potencialidades de las reservas están constituyendo la prioridad máxima en lo referido a la regulación de la pesca. Sin embargo, su aplicación subraya la emergencia de varias trayectorias: la discriminación de determinadas flotas pesqueras y la territorialización de determinadas pesquerías.

Este trabajo quiere reflexionar sobre el asunto y proponer recomendaciones para el presente sobre las cuestiones que son objeto de discusión entre los agentes de la pesca españoles ante las nuevas reformas de la política pesquera comunitaria y ante la actual configuración mundial del sector pesquero.

Palabras clave: Regulación pesquera / Gestión de recursos pesqueros / Política Común de Pesca / Economía regional.

THE TERRITORIALISATION PROCESS OF THE EUROPEAN FISHING SECTOR

Abstract: Fishing sector faces three big challenges: preservation of resources; resource management and control mechanisms; and the competitiveness of the economic fishing sector and its social and territorial effects.

Fisheries legislation searches for the principles of good governability; it aims at contributing to responsible fishing; and it wants to be considered compatible with a long-term global exploitation system of resources. In short, it tries to guarantee the long-term viability of the fishing sector.

The access to fishing resources and the processes to adapt the fishing capacities to the potentialities of stocks constitute the maximum priority with regard to fisheries regulation. However, its implementation underlines the emergence of several trends: the discrimination of some fishing fleets and the territorialisation of some fisheries.

This paper intends to answer the issues discussed by fishing agents in view of the new reforms of the Common Fishery Policy and the present situation of the fishing sector.

Keywords: Fisheries legislation / Management of fishery resources / Common Fishery Policy / regional economy.

1. INTRODUCCIÓN

Dos tipos de posicionamientos reflejan intereses contrastados y divergentes en lo que concierne a la realidad pesquera: la existencia de flotas de pesca muy móviles que desean libertad de acción en función de su propia autonomía, y otras flotas de pesca más ancladas en las zonas costeras que propugnan una protección y una

preservación de ciertas áreas específicas para desarrollar sus actividades pesqueras.

En ambas propuestas, los objetivos se centran en la búsqueda de un equilibrio entre la conservación del ecosistema y la regulación pesquera, y las demandas socioeconómicas del sector. En consecuencia, las acciones recomendadas implican que el esfuerzo pesquero que se debe realizar tiene que estar en función de las exigencias derivadas de la eficacia económica y laboral, por una parte, y de las responsabilidades políticas de las instituciones a la hora de presentar las propuestas de ordenación pesquera, por otra.

La PCP ha tratado de desempeñar un papel equilibrador en lo que se refiere a las distintas flotas, modalidades y lugares de pesca. Incluso ha intentado buscar la coherencia entre ellas, sin que hasta el momento se haya alcanzado un elevado nivel de éxito en lo que respecta a la totalidad de los objetivos (Wise, 1984; González Laxe, 1999; Lequesne, 2001).

Las principales razones de esa falta de coherencia y carencia de éxito se centran en las dificultades de arbitrar las medidas de conservación y gestión de los recursos. De esta forma, el sistema de gestión de recursos supone evaluar los siguientes aspectos siempre que procuremos optimizar los procedimientos de regulación:

- a) El debate sobre la propiedad de los derechos de pesca.
- b) El método de los límites de las cantidades para pescar y la asignación de cuotas entre los pescadores, embarcaciones y zonas de pesca.
- c) El debate sobre la puesta en práctica de un sistema comunitario de control y de sanciones coercitivas.

En la actualidad, es conocido el hecho de no existir una concordancia entre las posibilidades de pesca ofrecidas por las autoridades comunitarias en las aguas gestionadas por la Unión Europea con respecto a las demandas de acceso a zonas y las cuotas por parte de las flotas de pesca. Los agentes productores reclaman más opciones de pesca, en tanto que los Estados miembros, que poseen *de facto* la propiedad de recursos, y la propia Comisión Europea sólo están dispuestos a asignar ciertas cantidades de pesca en función del objetivo de garantizar y preservar los ecosistemas.

Esta discordancia entre las opciones de pesca pone de manifiesto que en la actualidad existan diferentes aplicaciones de los sistemas de gestión (Parlamento Europeo, 2003): a) cuotas individuales de pesca, que permitirán desarrollar –con posterioridad– un mercado de derechos de pesca; b) un sistema de co-gestión, en que el derecho de acceso asignado a ciertas flotas permite desarrollar su actividad en zonas pesqueras muy concretas bajo la tutela administrativa nacional; y c) un sistema de acceso abierto y libre, en función de las posibilidades de orden político y de las conductas específicas de los agentes económicos.

Estas consideraciones reflejan la problemática derivada de la concesión de los derechos de pesca y de los sistemas de gestión, pues sus determinaciones suponen establecer los límites en cuanto al número de embarcaciones que pueden acceder y en cuanto a las personas que pueden trabajar en las zonas de pesca (Proutière-Maulion, 1998). Esto es, distingue entre “los incluidos y los excluidos”, lo que subraya la exclusividad de acceso para algunos y la discriminación o exclusión para otros.

La estrategia actual de la Comisión Europea se define por objetivos de conservación y gestión de los recursos pesqueros a medio plazo, adoptados a cada *stock* y área de pesca, sobre la instauración de planos de gestión plurianuales y fundamentada en decisiones basadas en informes científicos.

Sin embargo, este sistema de gestión no incide ni en el método ni en la conformación de la asignación inicial de los derechos de pesca. Tampoco hace mención a la duración de las posibilidades de acceso a las zonas pesqueras ni a las posibilidades de pesca. De este modo, la garantía de alcanzar los objetivos finales queda en entredicho a la vez que permite el desarrollo de conflictos entre flotas, entre modalidades de pesca e incluso entre Estados miembros por las asignaciones de las condiciones de acceso y de pesca.

El segundo problema observado es el relativo a la insuficiencia y a la escasa eficacia del sistema de control. Actualmente, el marco institucional europeo sobre el que se funciona está fragmentado y resulta discriminatorio para ciertas flotas en lo que se refiere a los aspectos de la vigilancia y de las sanciones. Al no existir un sistema de control centralizado y armonizado, no está garantizada la igualdad de trato y de ejecución en su aplicación. Los diversos sistemas jurídicos de los Estados miembros presentan importantes disparidades en cuanto a los niveles de infracción y de sanción. Esto significa que se aplican mecanismos de inspección muy rigurosos en ciertas zonas pesqueras, en tanto que observamos comportamientos laxos en otras áreas. De la misma manera, los procedimientos sancionadores se diferencian significativamente en cada país (González Laxe, 1999, 2002).

El tercer aspecto relevante es aquél que se refiere a la coherencia de las políticas parciales. La PCP no tiene una dimensión poliédrica (Flaesch-Mougin, Charles-Le Bihan y Lequesne, 2003) que pueda inscribirse, a la vez, en una dimensión social y territorial. Esta cuestión presenta problemas en cuanto a la participación de los agentes y no permite la consideración de espacios funcionales y de identidades territoriales singulares. De la misma forma, resulta fácil colegir que puede llegar a condicionar los procesos de verticalización sectorial al fraccionar las cadenas de producción y disminuir la formación de valor añadido a los productos territorializados.

En resumen, la puesta en marcha de los mecanismos de evaluación de los recursos y de las posibilidades de acceso y de pesca no está lo suficientemente asociada al proceso de gestión de cuotas ni al sistema de control. Por ello, se estima que la descentralización de los procesos de decisión (delegación en los Estados miembros

de ciertas responsabilidades concretas en cuanto a la adopción de medidas específicas de conservación a nivel local) o el proceso de reconocer las colectividades territoriales (bajo el principio de subsidiaridad) en una nueva participación en la toma de decisiones, nos están conduciendo a unas nuevas formas de territorialización de la actividad pesquera.

Las territorialidades entendidas como las relaciones espaciales entre actores económicos y entre éstos y su entorno material pueden dar cuenta de la evolución del sector pesquero y de los nuevos mecanismos de implantación. En ese sentido, se explican las nuevas propuestas de las empresas a la búsqueda de “condiciones y derechos de acceso” o de los propios Estados para “defender la propiedad del recurso y su asignación”.

En el sector pesquero podemos distinguir varias tipologías en función de las consideraciones del territorio y de sus componentes.

Tabla 1.- Tipologías del sector pesquero

MUNDO PESQUERO ARTESANAL Y COSTERO	<ul style="list-style-type: none"> *Caracterizado a la vez por la vinculación territorial y enraizado en la tradición y en las relaciones de vecindad local. *Mantiene una forma de jerarquía específica, que presupone una relación de estima que garantiza la autoridad en el ciclo productivo. *Responde a dispositivos asociados a la familia que se rigen por la fórmula de la casa-empresa familiar.
MUNDO PESQUERO INDUSTRIAL	<ul style="list-style-type: none"> *Se rige acudiendo a un sistema de selección de inversiones y de cálculo de rentabilidades. *Existen reglas y ejes que definen las coordenadas. *La eficacia es el principio superior común. *Depende de la capacidad de organización para responder útilmente a las necesidades. *Puede presentar homogeneidades de carácter espacial y relaciones sincrónicas en la modalidad industrial.
MUNDO PESQUERO GLOBALIZADO	<ul style="list-style-type: none"> *La competencia en calidad y en diferenciación del producto subraya el precio. *El espacio es mundial, sin límites ni distancias. *La circulación de bienes, de capitales y de personas es libre. *Los agentes son todos clientes, competidores, compradores o vendedores. *Las relaciones están marcadas por las condiciones de oportunidad y de la asunción del riesgo empresarial. *Las relaciones comerciales y de espacio-coste son los elementos que construyen la territorialidad del mundo mercantil.

A partir de las características de los productos pesqueros, podemos destacar tres situaciones dependiendo de la utilización de las diferentes tecnologías, de la producción (economías de escala o economías de variedad) y de mercado (riesgos o incertidumbres): a) productos personalizados; b) producción en masa; y c) productos estándar. Cada uno de estos productos corresponde a una forma diferente de coordinación entre los agentes económicos. Y los procesos de especialización constituyen las identidades económicas de los territorios (como identificación de una parte de la producción y como oferta de ciertas calidades) y subrayan, a la vez, la particularidad de cada producto.

2. LAS CONDICIONES DE ACCESO A LAS ÁREAS DE PESCA: LA COMPARTIMENTACIÓN TERRITORIAL

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del año 1982 definió la zona económica exclusiva como una área, que se extiende hasta las 200 millas náuticas, en que cada Estado miembro costero posee un derecho de soberanía con el objetivo de la explotación y de la puesta en valor de la conservación y de la gestión de los recursos naturales, así como un derecho de ejercer la jurisdicción sobre esta área. La aplicación de esta zona económica exclusiva sobre la casi totalidad de la plataforma continental sobre la que se sitúan y habitan la mayoría de los recursos de la pesca. Atendiendo a los contenidos y a los acuerdos de las convenciones, cada Estado costero debe y puede determinar su capacidad de captura en su zona económica exclusiva permitiendo, asimismo, establecer las condiciones de acceso a otros Estados sobre los excedentes de sus capturas. La citada convención determina que el mar territorial es exclusivo de este Estado costero y que se puede extender hasta las 12 millas náuticas.

El último decenio fue pródigo en cuestiones referidas a la ordenación pesquera (García y Hayashi, 2000). Por una parte, observamos como aquellos derechos de propiedad y condiciones de acceso asociados a pesquerías que se extienden más allá o que están fuera de las jurisdicciones nacionales se fueron aclarando gracias a una serie de acuerdos internacionales. De este modo, en el año 1993 se adoptó el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por parte de los buques que pescan en alta mar. Este acuerdo trata de reforzar la exclusividad de los derechos de propiedad y las condiciones de acceso de los buques que trabajan en alta mar y de señalar las responsabilidades que adquieren las autoridades en materia de ordenación pesquera con el objeto de controlar esta actividad. De la misma forma, se aprobó en el marco de las Naciones Unidas un acuerdo sobre las poblaciones de peces transzonales y las especies altamente migratorias (1995) con el objeto de definir los derechos de propiedad y el fortalecimiento de las responsabilidades del Estado del pabellón cuando se trate de la explotación de esas poblaciones pesqueras. Se adoptó, igualmente en el año 1995, el *Código de conducta de pesca responsable* bajo la égida de la FAO, y se pusieron las bases para las regulaciones sobre las pesquerías profundas a lo largo de las discusiones emprendidas desde la Conferencia de la FAO sobre pesquerías en aguas profundas que tuvo lugar en Vigo en el 2003.

Bajo estos principios, los países de la Unión Europea han definido su mar territorial hasta las 12 millas, de ahí que la gestión comunitaria se concentre en la franja entre las 12 y las 200 millas, aún cuando, basándose en consideraciones históricas y en ciertos casos de reciprocidad entre países, existan posibilidades recíprocas de pesca para flotas concretas en la franja de las 6 a las 12 millas de cada Estado. De esta forma, podemos a diferenciar: a) el establecimiento del límite de acceso a las aguas del mar territorial (12 millas); y b) la definición del principio de exclusividad para las flo-

tas del Estado costero, abriendo sólo la posibilidad de aplicar un principio de preferencia para el acceso a la banda contigua al mar territorial. Por ello, los actuales debates se centran en considerar nuevas situaciones: a) cómo y quién regula y ordena la gestión pesquera en la zona “más allá de las 200 millas”, y con base en qué principios; y b) qué puede suceder en el espacio entre las 12 y las 200 millas, pudiendo desagregarse en varias subzonas: de 0 a 6 millas; entre las 6 y las 12 millas; entre las 12 y las 24 millas, atendiendo a las distintas resoluciones nacionales y a los manifiestos reivindicativos de las organizaciones profesionales en la búsqueda de una mayor apropiación y exclusividad de las zonas pesqueras.

La continua mutación del orden pesquero internacional en los últimos años nos ayuda a destacar la existencia de varios ejes de cambio. Unos países y unas flotas determinadas concentraron sus esfuerzos en la modificación de los derechos de acceso y en la limitación de las condiciones de accesibilidad. Un segundo grupo de países y de embarcaciones trataron de incrementar la soberanía o la reivindicación de un “interés especial” sobre los recursos pesqueros en una zona más amplia de la correspondiente a las 200 millas, lo que los juristas denominan la “jurisdicción rampante” o “mar presencial” (Orrego Vicuña, 1993; Labat, 1997). Un tercer grupo, evaluando las modificaciones generadas y los cambios en torno a los flujos comerciales y de distribución, desarrollan nuevas estrategias de implantación y localización de industrias vinculadas al sector pesquero. Por último, otra tendencia, analizando los impactos socioeconómicos sobre las zonas dependientes de la pesca, reclama la aplicación de los principios de subsidiariedad y de regionalización marina para alcanzar mayor nivel de apropiación y territorialización de las actividades pesqueras.

Si nos atenemos a la progresiva tendencia de la “nueva compartimentación territorial” de los espacios pesqueros definidos por las trayectorias tendentes hacia una mayor capacidad jurídica para determinar la acción de la gestión de los recursos pesqueros, observaremos que estamos asistiendo a varios procesos de indudable interés y relevancia:

- a) Se acelera el proceso de especialización productiva, esto es, las flotas reorientan sus capturas hacia determinadas especies, jerarquizando los objetivos de captura con el objetivo de lograr una mayor capacidad productiva que contribuya a un mayor nivel de cuota de producción y unas máximas posibilidades de acceso y de pesca de las especies objeto de extracción. Esta especialización busca la concentración productiva y marca las ofertas y los suministros regulares tanto a los mercados situados en países desarrollados como a los países en desarrollo. Esta progresiva especialización productiva determinará la existencia de mercados específicos para cada una de las especies que, además, adquirirán paulatinamente mayores cuotas de mercado.
- b) Se intensifica la exclusividad de las unidades de pesca en lo referido a las áreas de pesca y a las especies, al llevarse a cabo un proceso de asignación de derechos de propiedad y al determinar las condiciones de la posibilidad de transferir estos de-

rechos de pesca, concentrando estas oportunidades y tratando de conseguir y retener el mayor nivel de control de la producción de las especies objetivo de captura. Constituyen, en consecuencia, nuevas posibilidades para las empresas e incrementan las posibilidades de pesca.

Estos fenómenos tratan de aislar el comportamiento nacional y empresarial de perturbaciones exógenas y de “reducir” la heterogeneidad pesquera existente hasta ese momento, reforzando la actuación individualizada de las firmas como si estuviésemos en los casos de propietario único de los recursos, disminuyendo las incertidumbres vinculadas a las situaciones de recursos comunes.

La nueva “compartimentación” o la nueva “territorialización” del mar suscita tanto mutaciones en los modos de producción como en los modos de distribución de los productos pesqueros. Los impactos sobre la economía pesquera vendrían definidos, en consecuencia, sobre varios planos: a) favorece los ajustes estructurales; b) incita a la adaptación y a la flexibilidad productiva; c) reduce los costes de transacción; d) alienta la institucionalización de las ayudas estructurales; e) alimenta las nuevas implantaciones de distribución y de la logística económica.

Ante este panorama no está de más subrayar, asimismo, las primeras respuestas de los Estados frente a las posiciones de los nuevos actores económicos. Estamos observando tres tendencias muy nuevas: a) la captación de nuevas cuotas nos permitirá observar la emergencia de nuevos actores económicos en la pesca; b) asistimos a ciertos procesos de desterritorialización, deslocalización y relocalización alentados por la primacía de los intereses comerciales sobre aquéllos basados en la preponderancia de la soberanía de los Estados; c) se produce una fractura entre la correspondencia armadores/buques, que en otro momento era clásica, y que, en la actualidad, responde a dos lógicas distintas: la productiva (utilización máxima de las reglas del mercado interior y, por lo tanto, pescar cuanto más se pueda) y la lógica comercial (vender donde sea más eficiente y, por lo tanto, importar de donde sea más barato y proceder a la venta donde sea más eficiente).

En la medida en que los Estados no renunciaron a su capacidad de proteger sus economías nacionales frente a las estrategias de las empresas, debemos ser conscientes que nos situamos frente a dos lógicas de enorme significado y consistencia que vendrían definidas por el siguiente aserto: “las lógicas territoriales y las lógicas del mercado coexisten en equilibrio permanente”. Así entendemos los distintos movimientos de los “jugadores” (*players*): mientras que unos quieren escapar del monopolio de las autoridades institucionales, otros desean proteger sus territorios, sus recursos y los intereses de los pescadores.

La regulación del acceso a la pesca se ha convertido, pues, en algo indispensable. La situación actual de fuertes sobrecapacidades pesqueras, resultado de una intensa explotación de los recursos y de los avances tecnológicos, obliga a redefinir nuevas condiciones de la actividad (Frost y Lindebo, 2003).

Las instituciones reaccionan ante los nuevos contextos y regulan los regímenes de propiedad de los recursos, los mecanismos de asignación de los derechos de pesca y los órganos de regulación. Una manera de observar la tendencia de la actividad económica de la pesca es mostrar y clasificar las distintas etapas de la evolución de la estrategia empresarial:

- a) Intensificación de la explotación de las especies nobles que constituyen la demanda de las poblaciones con mayores niveles de renta.
- b) La diversificación de la pesca hasta otras especies de menor valor y abundancia.
- c) La reorientación de las flotas industriales hacia las nuevas zonas pesqueras, intensificando los procesos de extensión del radio de operaciones de las unidades pesqueras (nuevas áreas), los procesos de captura de pesca (en zonas más profundas) y la diversificación (nuevas especies pesqueras susceptibles de ser demandadas por los nuevos mercados).
- d) Las nuevas fórmulas de orden jurídico para la constitución de sociedades y los procesos de deslocalización de las inversiones.

La expansión de la pesca se realizará en el marco del principio de libertad de pesca (Koers, 1973). Tras la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el reparto de las posibilidades de pesca se ha inclinado hacia los países costeros. En consecuencia, el problema sustancial radica en que los pescadores no disponen de derechos de pesca exclusivos sobre aquellas especies demandadas. De esta manera, podemos afirmar que los productores: a) no pueden preservar totalmente los *stocks*, en la medida en que su comportamiento es individual y, en ocasiones, egoísta; sostienen una dinámica de captura y extracción a la búsqueda de la máxima cantidad (*"race to fish"*) y con horizontes a corto plazo; b) la actual dinámica de la sobrepesca deriva de la ineficacia de las medidas de regulación; y c) el rendimiento de cada productor está afectado por el comportamiento de los demás pescadores que explotan los mismos *stocks*. En suma, la regulación debería centrarse en el conjunto de las condiciones de acceso y de las prácticas usadas por los productores.

Actualmente, el acceso a los recursos está regulado: a) por los regímenes de exclusividad que definen los derechos y obligaciones de las personas o asociaciones de productores que aseguran los recursos (propiedad) y las capacidades (derechos de pesca) de un control de la regulación de acceso; b) por los mecanismos de atribución y de intercambio de los derechos de pesca; y c) por las estructuras encargadas de la puesta en marcha de las regulaciones.

De esta manera, se distinguen la propiedad de los recursos y los derechos de pesca vinculados a los recursos. Los primeros son regulados por las estructuras públicas o para-públicas, que fijan para cada *stock* un límite de explotación basado en la productividad de las reservas y en los análisis económicos de las pesquerías, para

posteriormente proceder a asignar a las embarcaciones las cuotas de captura o las licencias de pesca sobre la base de los límites preestablecidos. Mientras, los derechos de pesca son atribuidos directamente a los productores/agentes, pudiendo ser intercambiados en función de las reglas de los sitios, de las prácticas tradicionales o propias de la pesca y de las configuraciones de los grupos, y por sistemas de cánones/licencias/censos a través de mecanismos que regulan el intercambio mercantil de los mencionados derechos de pesca.

En estas condiciones, apreciamos tendencias que significan e implican una dinámica conducente a una selección de pescadores-productores. En ese momento, las implicaciones económicas de estas decisiones son evidentes. Asistimos:

- a) A la especialización de los intercambios atendiendo a las especies capturadas.
- b) A la integración en los circuitos internacionales de industrialización, transformación y distribución.
- c) A la transformación y especialización de las colectividades ribereñas.
- d) Al desarrollo de las innovaciones técnicas.

La Política Común de Pesca mantiene un sistema de asignación de licencias de pesca que es discriminatorio y competitivo; no se apoya en los mecanismos de mercado y no facilita el acceso de nuevos operadores a las pesquerías (Lequesne, 2001). Bajo el sistema actual resulta difícil alcanzar la optimización de los niveles de renta económica y, en consecuencia, no es fácil establecer valores reales de una licencia de pesca, teniendo en cuenta la especificidad de la pesquería.

Es evidente, por lo tanto, que no es posible el desarrollo armonioso de cada rama de actividad en la medida en que no tenemos la opción de valorar nuestros derechos de pesca y nuestras condiciones de acceso a las pesquerías. Ante el hecho de presentar el sector pesquero unas actividades muy heterogéneas, muy diversas y muy concentradas en las zonas costeras y periféricas (a menudo en regiones desfavorecidas), la cuestión clave radica en cómo proteger las poblaciones locales, tributarias de la pesca, y cómo llegar a generar y a desarrollar los niveles de confianza necesarios para sostener el sector pesquero en estos territorios.

En la medida en que los espacios funcionales en la pesca deben estar articulados sobre los espacios de producción (definidos por las condiciones de acceso), los espacios de mercado (definidos por las relaciones con los clientes) y los espacios de apoyo (definidos por la relación “fuera de mercado” y asociados a las economías territoriales), podemos vislumbrar un nuevo concepto de territorialidad como un espacio que no es autónomo.

En efecto, las nuevas funciones resultan de la organización, de la articulación y de los dispositivos de las actividades productivas, transformadoras, comerciales y de distribución y logística, a la vez que la estabilidad de los roles estaría estructurada según las diferentes funciones y actitudes de las colectividades y de los agentes.

3. LOS PROCESOS DE TERRITORIALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS PESQUERÍAS

Debemos destacar tres cuestiones: la descentralización del proceso de decisión y la delegación de la responsabilidad en los Estados miembros; el reconocimiento a las colectividades territoriales de una mayor participación en la toma de decisiones; y la participación más profunda en la definición de las estrategias de gestión integradas en las zonas costeras.

Los pescadores no han estado suficientemente vinculados al proceso de adopción de decisiones. Por ello, los profesionales de la pesca rechazaron una política comunitaria que estimaban que no era común, racional y aceptable. En consecuencia, sus reclamaciones giran en torno a las implicaciones en la evaluación de los *stocks*; a las implicaciones en la atribución y reparto de los recursos; a las implicaciones en la gestión de las pesquerías específicas; y a las implicaciones en la gestión y valoración de los recursos.

En suma, los productores desean combinar “una necesaria descentralización de la gestión y una estrecha concentración de políticas y medidas específicas de gestión”. Esta participación debe ser considerada en un nivel territorial concreto, permitiendo una implicación total de todas las partes, y debe, igualmente, comprender también otras cuestiones importantes, tales como la seguridad de los buques, la regulación de las condiciones de trabajo, el papel de la juventud en el sector, etc.

¿Cuál ha sido la contribución de la Política Común de Pesca a la cohesión territorial en materia pesquera? Actualmente, no existe un desarrollo completo de medidas que resulten positivas a este respecto. Es preciso hacer dos observaciones:

a) La consideración y la aplicación de las cuotas nacionales, repartidas con base en el principio de la estabilidad relativa, no favorecen las consideraciones demandadas desde las zonas costeras particulares. Es decir, los ratios que muestran la dependencia de ciertas colectividades regionales no permiten, fuera de la determinación de las cuotas, tener en cuenta especificaciones que tienen una gran importancia para una colectividad. La noción “zona dependiente de la pesca” no es suficiente para tener en cuenta la relación industria/recursos y las cuotas nacionales.

La Política Común de Pesca no está regionalizada, sino que está parcelada y acusa una relevante falta de coherencia en materia de reparto y de gestión de recursos. Además, la PCP no ha abordado una clasificación de las zonas dependientes de la pesca sobre la base de una estandarización de las tecnologías y productos, de los niveles de industrialización de las actividades de transformación, y del desarrollo de las regulaciones nacionales.

Desde el comienzo de la década de los años noventa, el sector pesquero ha evolucionado hacia la combinación de dos estrategias: una de ámbito económico y comercial, y la otra de marcado contenido territorial. En la primera se busca la efi-

cacia económica, sin importar la localización de las fábricas, buques, productos, etc. Su límite es el contexto internacional y su obligación inmediata la integración productiva en un contexto de mayor competencia y rivalidad de productos. Por el contrario, la lógica territorial se centra en la procedencia del producto, haciendo referencia a los elementos identificadores y singulares del territorio y potenciando las singularidades específicas del funcionamiento del sector, sobre todo en su fase extractiva y en el carácter de su organización propia y asociada.

La actual tendencia a la diversificación de los modos de comercialización y de sus territorialidades exige la formalización de modos de coordinación entre productores y consumidores que impliquen transformaciones profundas. Una clasificación de esta conjunción de estrategias de comercialización y distribución la simplificamos de la siguiente forma.

Tabla 2.- Elementos distintivos de los productos pesqueros

PRODUCTO	MODO DE COMERCIALIZ.	MUNDO	RELACIÓN PRODUCTOR-CONSUMIDOR	GARANTÍA	TERRITORIO
Estándar	Grandes distribuidores	Industrial	Despersonalizado	Sobre base de marca y reputación	Espacio homogéneo
Específico	Pequeños y grandes distribuidores	Costero	Interpersonal o de identidad regional o local	Sobre base de su origen y etiqueta	Espacios de proximidad con inserción en espacios internacionales de venta

b) La diversidad de las flotas pesqueras nos obliga a la “redefinición de las diferentes modalidades y condiciones de las actividades estructurales”. Así, por ejemplo, los buques de una longitud inferior a los 12 metros deben tener unas posibilidades diferentes a los demás o, dicho de otra forma, no podrían ser suprimidos de manera inmediata, sino organizadamente; deberían contar con apoyo financiero con la condición de no contribuir a un aumento del esfuerzo de pesca, de no poseer rentas complementarias y de estar basados en estructuras familiares. Es decir, estamos frente a una pesca diversificada y de pequeño tamaño que se convierte en el soporte económico de gran parte de las poblaciones costeras en las regiones europeas objetivo número 1. Las acciones por parte de la PCP deberían contemplar estas especificaciones a la hora de la formulación de las directrices comunitarias.

El impacto de las acciones estructurales en las zonas dependientes de la pesca pudo beneficiar a ciertos productores a lo largo de los últimos años; sin embargo, hasta el momento las medidas de reconversión socioeconómicas puestas en marcha evolucionaron tanto hacia un apoyo de la actividad como hacia la desestabilización del empleo. Las consecuencias de esta apuesta aceleran, en consecuencia, un fraccionamiento territorial y un descenso de la actividad extractiva en ciertas áreas.

El desarrollo del ordenamiento jurídico internacional se ha sustentado en dos ejes: a) los elementos político-económicos y b) los correspondientes a los aspectos relacionados con los ecosistemas y con los aspectos biológicos. Con el desarrollo del primero de ellos se asienta el reconocimiento de los derechos y los niveles de utilización de las áreas de pesca y, a continuación, se asiste a una fragmentación y a una descentralización de las posibilidades y de la asignación de derechos de pesca.

La comunidad internacional, consciente de la necesidad de regular y de explotar de manera racional y sustentable los recursos pesqueros, encarga no sólo a los Estados la misión de aplicar medidas de política y ordenación pesquera –*Conferencia sobre ordenación y desarrollo pesquero* (Roma, 1983)–, sino que amplía ese cometido a los organismos internacionales de pesca (OIP).

Los OIP son organismos de carácter permanente que tienen como misión la organización de la gestión de los recursos pesqueros existentes en una área determinada o sobre una especie concreta, al promover una explotación racional de ellos y favorecer la cooperación entre Estados. La proliferación de estos OIP ha sido notoria a lo largo del siglo XX y sus límites poseen una importancia variable. Aunque el marco de su intervención, esto es, su fundamento, los hace depender estrechamente de los Estados que los crean y componen, no es menos cierto que sus actividades están bastante limitadas por su propia naturaleza (Swan, 2003).

Existen varias clasificaciones: a) organismos especializados sobre zonas determinadas (ejemplo, la Comisión Pesquera del Atlántico Nordeste); b) organismos sobre categorías de especies asociadas a una zona oceánica concreta (la Comisión para la Conservación del Atún); c) organismos sobre zonas de competencia definidas en términos generales (la Comisión de Pesca para el Océano Índico); d) organismos sobre espacios marinos que superan su propia denominación (el Consejo General de Pesca del Mediterráneo, que amplía sus competencias al mar Negro).

Asimismo, podemos destacar que existen OIP creados por la FAO que pueden ser de cuatro clases: a) abiertos a todos los Estados miembros de la FAO establecidos por conferencias o por el Consejo de Organización; b) mixtos, que no son cubiertos más que por aquellos Estados miembros de la FAO cuyos territorios están situados en la totalidad o en parte de la región, y cuya creación se hace por el Consejo o por la Conferencia con otras organizaciones intergubernamentales; c) compuestos por Estados miembros escogidos por la Conferencia y sus estatutos fijan los criterios de selección de sus miembros; d) conjuntos, institucionalizados por acuerdos internacionales aprobados por la Conferencia o por el Consejo.

Entre los organismos internacionales de pesca de la FAO cabe señalar los siguientes: el Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental (CECAF), la Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (WECAFC), la Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (APFIC), la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) y la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC).

También existen OIP independientes, que no han sido creados por decisiones de la FAO, que poseen personalidad propia, que han sido impulsados por una convención *ad hoc* y que poseen competencias sobre unas zonas determinadas o que se dedican a la protección de una especie definida. Entre ellos están los siguientes: la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos del Antártico (CCAMLR), la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT), el Organismo de Pesca del Foro Pacífico Sur (FFA), la Comisión Internacional del Atún Tropical (CIAT), la Comisión Internacional de Pesca Mar Báltico (IBSFC), la Comisión Internacional para Conservación del Atún del Atlántico (ICCAT), la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO), la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (NEAFC), la Organización de Pesca del Atlántico Sur-Oriental (SEAFO), la Comisión Internacional del Hipogloso en el Pacífico (IPHC), la Comisión para el Salmón del Pacífico (PSC), la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), o la propia Comisión Ballenera Internacional (IWC).

Tabla 3.- Organismos regionales de pesca

ÁREAS Y ÁMBITOS QUE ABARCAN	ORGANISMOS REGIONALES
Organismos dependientes de la FAO	APFIC, COPESCAL, GFCM, SWIOFC, CECAF, CWP, IOTC, WECAFC, CIFA, EIFAC, RECOFI
Organismos globales y transoceánicos	ACFR, CWP, CCAMLR, IWC, CCSBT, OLDEPESCA
Organismos del océano Atlántico	AAFC, CECAF, ICCAT, NAMMCO, SEAFO, CARPAS, COFREMAR, ICES, NASCO, SRFC, COREP, ISBF, NAFO, NEAFC, WECAFC
Organismos del océano Pacífico	APFIC, IATTC, NPAFC, PSC, CEPTFA, CPPS, IPHC, NACA, SPC, FFA, WCPFC, PICES, SEAFDEC
Organismos del océano Índico	BOBP-IGO, SWIOFC, IOTC, WIOTO, RECOFI
Organismos del mar Mediterráneo	GFCM
Organismos de aguas interiores	APFIC, EIFAC, NACA, CIFA, MRC, COPESCAL, LVFO

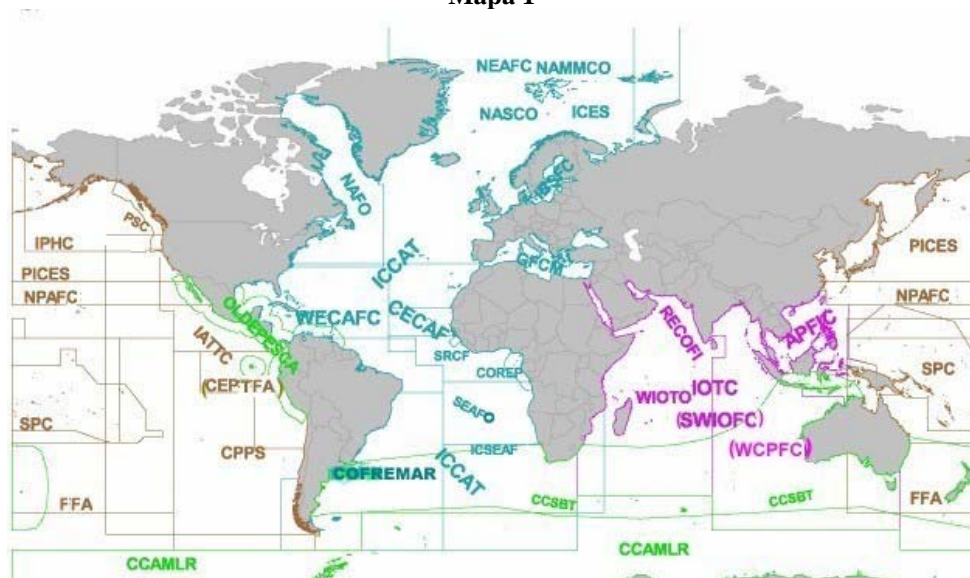
Tabla 4.- Clasificación de los organismos regionales de pesca

CLASIFICACIÓN DE LOS ORGANISMOS EN FUNCIÓN DE SUS COMPETENCIAS	ORGANISMOS REGIONALES
Organismos de gestión	CEPTFA, ICCAT, NASCO, CCSBT, IOTC, NEAFC, GFCM, IPHC, NPAFC, IATTC, IWC, PSC, IBSFC, WCPFC, SEAFO, NAFO, SWIOFC
Organismos consultores	AAFC, COPESCAL, LVFO, WECAFC, APFIC, COREP, NAMMCO, WITO, BOBP-IGO, CPPS, MARC, SEAFDC, CARPAS, COFREMAR, OLDEPESCA, CECAF, EIFAC, RECOFI, CIFA, FFA, SRCF
Organismos científicos	ACFR, CWP, ICES, NACA, PICES, SPC

Tabla 5.- Relación de acrónimos y año de establecimiento de los organismos regionales de pesca

CEPTA: Council of the Eastern Pacific Tuna Fishery Agreement (1983)	PSC: Pacific Salmon Commission (1985)	COREP: Comité Régional des Pêches du Golfe de Guinée (1984)	EIFAC: European Inland Fisheries Advisory Commission (1957)
ICCAT: Comisión Internacional Conservación Atún Atlántico (1966)	IBSFC: Comisión Internacional de Pesca Mar Báltico (1973)	NAMMCO: North Atlantic Marine Mammal Commission (1992)	RECOFI: Regional Commission for Fisheries (1999)
NASCO: Organización Conservación Salmón Norte Atlántico (1982)	WCPFC: Western Central Atlantic Fishery Commission (2000)	WIOTO: Western Indian Ocean Tuna Organization (1991)	CIFA: Committee for Inland Fisheries of Africa (1971)
CCSBT: Commission for the Conservation of Southern Marine Bluefin Tuna (1994)	SEAFO: South East Atlantic Fisheries Organization (2001)	BOBP-IGO: Bay of Bengal Program Intergovernmental Organization (2003)	FFA: Forum Fisheries Agency (1979)
IOTC: Indian Ocean Tuna Commission (1993)	NAFO: Northwest Atlantic Fisheries Organization (1978)	CPSP: South Pacific Permanent Commission (1952)	SRCF: Sub-Regional Comisión on Fisheries (1985)
NEAFC: North East Atlantic Fisheries Commission (1980)	SWIOFC: Southwest Indian Ocean Fisheries Commission (1991)	MRC: Mekong River Commission (1995)	ACFR: Advisory Committee on Fisheries Research (1993)
GCFM: General Fisheries Council for the Mediterranean (1949)	AAFC: Atlantic African Fisheries Conference (1991)	SEAFDEC: Southeast Asian Fisheries Development Center (1967)	CWP: Coordinating Working Party of Fisheries Statistics (1959)
IPHC: International Pacific Halibut Commission (1953)	COPESCAL: Commission for the Inland Fisheries of Latin America (1976)	CARPAS: Regional Fisheries Advisory Committee for the Southwest Atlantic (1997)	ICES: International Council for the Exploration of the Sea (1902)
NPAFC: North Pacific Anadromous Fish Commission (1993)	LVFO: Lake Victoria Fisheries Organization (1994)	COFREMAR: Joint Technical Commission for the Argentine / Uruguai Maritime Front (1974)	NACA: Network of Aquaculture Center in African-Pacific
IATTC: Inter-American Tropical Tuna Commission (1950)	WECAFC: Western Central Atlantic Fishery Commission (1973)	OLDEPESCA: Latin American Organization for the Development of Fisheries (1984)	PICES: North Pacific Marine Science Organization (1992)
IWC: International Whaling Commission (1946)	APFIC: Asian-Pacific Fisheries Commission (1948)	CECAF: Fisheries Commission for the Eastern Central Atlantic (1967)	SPC: Secretary of the Pacific Community (1948)

Los organismos internacionales de pesca están cobrando una importancia creciente, particularmente en los caladeros de soberanía compartida o en aquellos supuestos de gestión de especies transzonales y migratorias. Constituyen, asimismo, un instrumento especialmente adecuado para las finalidades de gestión de los recursos pesqueros, ofrecen un marco jurídico que permite reflejar los rasgos exclusivos de las zonas y especies que abarcan en virtud de su territorialidad, y contribuyen a evitar los conflictos de intereses entre los estados.

Mapa 1

De esta forma, se puede afirmar que si todos los mares parecen cubiertos por estas organizaciones, no todos los recursos lo están, de ahí la necesidad de incrementar la preocupación por la ordenación pesquera y de responder a los niveles de la competencia reguladora.

4. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES DE PESCA EN LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea ha adoptado una propuesta por la que se establece un marco común para los consejos consultivos regionales (CCR) (Decisión del Consejo, de 19 de julio de 2004, por la que se crean los consejos consultivos regionales en virtud de la política pesquera común). Estos CCR tienen como misión: a) reforzar el diálogo entre las partes indicadas en el proceso de la toma de decisiones de la PCP; b) reforzar la confianza entre la comunidad científica y el sector, incrementando la transparencia y fomentando el diálogo en el trabajo de asesoramiento científico sobre el estado de las poblaciones de peces; y c) proporcionar asesoramiento y recomendaciones a los Estados miembros y darles cuenta de los problemas relativos a la aplicación de la PCP.

Para garantizar estas misiones, el enfoque de las actuaciones de los CCR deberán adecuarse a las características de los caladeros y de las zonas de pesca afectadas, deberán sostenerse sobre un enfoque equilibrado y coherente y deberán establecerse elementos comunes en todos los CCR.

Las áreas y regiones propuestas son las siguientes: a) el mar Báltico y el mar Mediterráneo, c) el mar del Norte, d) las aguas noroccidentales, e) las aguas suroccidentales, d) las poblaciones pelágicas, y e) las flotas de altura/larga distancia.

Cada CCR abarcará una zona marítima bajo jurisdicción de, al menos, dos Estados miembros, para que de esta forma todas las pesquerías estén cubiertas y se puedan evitar duplicaciones o superposiciones de competencias.

La finalidad de la instrumentalización de las medidas diseñadas es superar “la excesiva centralización y gestión dirigida de arriba a abajo” para un mayor acercamiento de la política pesquera a las regiones y a las personas afectadas. De esta forma, las finalidades y el funcionamiento de los CCR se basan en las siguientes cuestiones: a) la preparación de informes, recomendaciones y sugerencias sobre cualquier aspecto de la pesca en la zona que cubran; b) la transmisión a los organismos responsables y competentes, a los Estados miembros o a la Comisión de preocupaciones y de sugerencias en el ámbito de la gestión y ordenación pesquera; c) garantizar la participación de los agentes pesqueros; y d) contribuir a mejorar la gobernabilidad. Entre las debilidades estructurales de los CCR destacamos: a) el escaso nivel de competencia, pues sólo aborda recomendaciones y proposiciones; b) las decisiones condicionadas, esto es, están vinculadas a las posteriores aplicaciones de los Estados miembros y de la Comisión Europea; c) el excesivo nivel burocrático en su composición y la fuerte dependencia financiera de la Comisión Europea.

A la luz de estos nuevos elementos que inciden en los mecanismos de gestión, las primeras conclusiones que proporcionan son que “los territorios de la gestión se hicieron necesarios”. Las consecuencias que se vislumbran poseen distintas implicaciones: por una parte, el campo de la intervención es variable y, por otra, el campo de la competencia es fluctuante.

Es decir, una vez creados los CCR por la Comisión Europea, la gestión se formula sobre los espacios y sobre las especies. Las coordenadas geográficas están delimitadas, y sobre ellas se imponen los criterios de gestión por medio de los distintos niveles de competencias. Los principales problemas se centran en cómo abordar la movilidad y la interdependencia de los recursos pesqueros, así como los fenómenos derivados de la sobreexplotación de los *stocks*. Igualmente, son notables las restricciones que sugieren la aplicación de las normativas, en la medida en que pueden suscitar fuertes disputas jurídicas sobre áreas y territorios, a la vez que es muy diverso el interés presencial que muestra cada Estado costero en lo que respecta a las condiciones de acceso de los buques en cada una de las áreas en relación con las flotas de otros países.

Este nuevo concepto de territorialización supone el acoplamiento a los recientes instrumentos internacionales propuestos por la FAO en la década de los años ochenta (Conferencia Internacional sobre Ordenación Pesquera, 1983) y perfilados de manera más precisa en los noventa y principios de este milenio. El hecho de poner el énfasis en los conceptos de los ecosistemas marinos, en la aplicación de los

principios de precaución, en los códigos de conducta o en los puntos límites, entre los más significativos, va constituyendo los elementos clave en las condiciones de acceso a los recursos y a los postulados de la gestión (Caddy y Griffith, 1995). Por lo tanto, los problemas actuales se centran en la asunción de la responsabilidad del productor y en cómo confrontar sus derechos y responsabilidades sobre la delimitación geográfica y los ámbitos de los niveles de competencia (Caddy y Cochrane, 2001, p. 662); y, en segundo lugar, en cómo afrontar los distintos campos de competencia y de rivalidad entre los propios agentes e instituciones, dado que podemos contabilizar diferentes normativas y legislaciones que definen los derechos específicos de los pescadores y sus opciones de transferibilidad. Es evidente, por lo tanto, que estos dos ámbitos de análisis están directamente vinculados con los mecanismos de gestión.

Pero, además, existen nuevos problemas asociados a esta nueva territorialización pesquera. A modo de ejemplo, nos centraremos en los siguientes:

- a) Aplicación de la teoría económica. La dificultad de maximizar el máximo rendimiento sustentable (MSY) y el máximo rendimiento económico (MSE), es decir, encontrar una “*bests economics strategies*” para situaciones de no equilibrio, nos ha conducido a observar como existen procesos de sobrecapitalización y como los subsidios sostienen en ocasiones a las pesquerías. Por lo tanto, la existencia de diferentes pesquerías, de modelos de gestión, de estados de desarrollo del área territorial y de las dificultades de negociación entre los actores-agentes-instituciones de las zonas influyen de manera directa.
- b) Los distintos y variados mecanismos y estructuras para la regulación de recursos nos facilitan la visualización de diferentes oportunidades para las flotas, al ser objeto de contraste con las estructuras de toma de decisiones y los componentes de las organizaciones profesionales.
- c) Finalmente, deslindar la frontera entre la pesca industrial y la pesca costera, y sus relaciones con los recursos y con las condiciones de los intercambios comerciales de productos pesqueros.

5. EJEMPLOS DE DISCRIMINACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

La Política Común de Pesca es una política cuya eficacia y legitimidad ha sido siempre fuertemente criticada (Le-Bihan, 1997). Los productores son de la opinión que se ponen lindes solamente a la preservación de la pesca en detrimento del desarrollo del territorio, que no participan en el proceso de decisión y que se promueve como objetivo principal favorecer la “paz social” en detrimento de una gestión racional de los recursos. Sostienen que favorece el modelo productivista sin enfoques a medio y a largo plazo y que aplica medidas discriminatorias en lo que afecta a las reglas de acceso a las zonas pesqueras.

A finales de los años ochenta, la Comisión Europea ya evaluaba en más del 40% la sobrecapacidad de las pesquerías comunitarias. Los sucesivos programas de reducción de las flotas financiadas por la PCP no consiguieron reducir significativamente estas sobrecapacidades (Lindebo, Frost y Lokkegaard, 2002). Estos programas afectan a las pesquerías que no disponen de derechos de pesca claramente definidos. Es decir, bajo los actuales sistemas de regulación y de condiciones de acceso, los poderes públicos solamente pueden “reducir” las situaciones de crisis concediendo ayudas (a la construcción, a la modernización, al precio de los carburantes, a los precios de jubilación, a la reconversión de los buques, a las campañas de prospección, etc.) pero difícilmente pueden incentivar un mayor grado de eficacia, de carácter estable y con perspectivas de viabilidad económica y social continuada.

La existencia de situaciones de discriminación por lo que se refiere a las condiciones de acceso nos reporta un mayor esfuerzo de pesca y una conducta más individual y basada en lo inmediato. En segundo lugar, podemos observar claramente una distribución desigual de las posibilidades de pesca. Los acuerdos entre los Estados miembros de la Unión Europea están en función de las negociaciones político-diplomáticas y no sobre bases científicas o territoriales. Finalmente, en cuanto a los acuerdos de pesca con terceros países, observamos ciertas particularidades que impiden que determinadas flotas de pesca bien definidas desarrollen su trabajo, mientras que otras tienen abierta esta posibilidad de funcionamiento.

La forma más simple de analizar estas circunstancias que remarcan la importancia de las cuestiones territoriales en materia de regulación de la pesca en el contexto de la Unión Europea la recogemos en las tres tablas siguientes. En estas tablas destacamos la existencia de discriminaciones, de situaciones individualizadas y de falta de coherencia comunitaria en la adopción de las respuestas a los problemas suscitados.

Tabla 6.- Ejemplo de territorialización discriminatoria basada en el acceso a los recursos

CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none"> *La ampliación sucesiva de la UE mantiene y permite ciertas discriminaciones en cuanto al acceso a los recursos. *El “box irlandés” es una de esas situaciones que resalta la discriminación de la flota pesquera española en el ámbito comunitario. *Después de veinte años, no se ha alcanzado una situación igualitaria para todos los buques y para todos los Estados miembros en ciertas zonas.
SITUACIÓN ACTUAL	<ul style="list-style-type: none"> *Existe una limitación de la pesca en las supuestas “aguas irlandesas”. Recientemente (en octubre de 2003) sólo 40 barcos españoles podían trabajar en esta zona; para el resto estaba prohibido. La razón “admitida” por la Comisión Europea es que nos encontramos ante una “zona biológica muy sensible”. Y, de esta manera, se limita el acceso a todos los buques en función de la historia de los últimos años.
CONCLUSIONES	<ul style="list-style-type: none"> *Algunos países desean prorrogar la situación de “territorialización de las condiciones de acceso” (por ejemplo, Irlanda y Reino Unido) que aplican un “mini-box”, que condiciona y limita el acceso de la flota pesquera a ciertas áreas de pesca. *Esta iniciativa comprende dos cuestiones fundamentales: la aplicación de una doble reglamentación en lo que se refiere a las cuotas de pesca y a las limitaciones del esfuerzo de pesca. *Finalmente (en octubre de 2003), la Comisión Europea afirma que habrá una revisión en el año 2008; es decir, prorroga “la excepcionalidad y discriminación existente” frente a lo que se conceptúa como política común.

Tabla 7.- Ejemplo de territorialización discriminatoria basada en las cuotas de pesca

CONTEXTO	*El Parlamento Europeo ha analizado el impacto de la gestión de los recursos sobre las cuotas de pesca individuales y transferibles. Esta posibilidad de comprar, vender o alquilar las cuotas subraya la posición del principio del libre mercado y concede a los pescadores la responsabilidad de la gestión para una mejor planificación empresarial.
SITUACIÓN ACTUAL	*La PCP no recoge, por ahora, esta proposición. La aplicación del principio de estabilidad relativa y de la distribución de las cuotas por Estado miembro para cada <i>stock</i> , por cada año y por cada zona, invalida la asignación de las cuotas individuales de pesca transferibles (QIT). *En la medida en que la aplicación del principio de estabilidad relativa es discriminatoria (no existe correlación entre las flotas, las capacidades de pesca y la importancia territorial; la historia de poblaciones costeras; y las cuotas de pesca atribuidas), la actual distribución es desigual y garantiza una situación de mayor acceso y cantidad de pesca a unas flotas sobre otras.
CONCLUSIONES	*Los pescadores acordaron una nueva distribución por asociaciones y no por buques. De esta manera, se privilegia la lógica territorial y se observa una concentración espacial con la posibilidad de acumular los derechos de pesca. Se busca la mayor eficiencia económica y una eliminación de los no eficientes. *La competencia y la rivalidad se han intensificado, existiendo algunas reservas de zonas para ciertas modalidades. Esto puede llevar directamente a conflictos entre sectores y flotas, a una colisión entre objetivos y, probablemente, a un proceso de relocalización de las flotas en la búsqueda de una localización más óptima.

Tabla 8.- Ejemplo de territorialización discriminatoria basada en los acuerdos de pesca

CONTEXTO	*Los acuerdos de pesca son necesarios para aquellos países pesqueros que necesitan tener la posibilidad de acceder a los recursos. *La presencia de flotas extranjeras se perpetúa por la primacía de las necesidades económicas a corto plazo.
SITUACIÓN ACTUAL	*Hoy en día, existen diversas formas de acceso, lo que permite la continuación de las actividades de los buques y de las sociedades extranjeras. Entre ellas citamos: a) Derechos individuales atribuidos directamente a operadores extranjeros privados, sin mediación de su Estado y según los mecanismos de concesión de licencias, sin cambios o con cambio de pabellón del buque. b) Derecho individual atribuido a operadores privados o bajo la fórmula de convenios o acuerdos entre Estados (comerciales o de reciprocidad). c) Derechos negociados en el ámbito de una comunidad de Estados para los cuales la negociación se realiza bajo el ámbito de una institución internacional encargada de representar los intereses de los operadores económicos de los Estados miembros y de la comunidad internacional. * Bajo esta formulación puede haber colisión entre los diversos intereses nacionales de algunos países costeros y el interés global de la Unión Europea.
CONCLUSIONES	* Se crean nuevas situaciones: a) crear nuevas oportunidades para algunas flotas y empresas pesqueras o de transformación; b) mejora de las políticas públicas sobre las expectativas de obtener mayores rentas pesqueras. * Se ofrece un contenido que no es exclusivamente comercial, y que permite la posibilidad de afrontar nuevas estrategias en lo que se refiere al desarrollo de las flotas industriales y de los operadores multinacionales.

Los efectos sobre los mercados son los más directos. La necesidad de garantizar un suministro regular y constante exige contar con una accesibilidad a los derechos de pesca. En caso contrario, es preciso lograr un flujo de suministros procedentes de la misma área pesquera, bien de productos sustitutivos proporcionados por agentes

pesqueros rivales, bien por medio de un nuevo asociacionismo que vincule estrategias pesqueras integrales. En consecuencia, la “combinación de derechos de pesca + diferenciación de productos + diferenciación de precios + integración en las nuevas cadenas de distribución” incidirán en las posiciones que adopten los grupos pesqueros y servirán de soporte a las actuaciones institucionales.

A la vista de los últimos acontecimientos observamos que el mercado (ayudado por los procesos de liberalización y reducción de las barreras arancelarias) está procediendo a anular el “intervencionismo” y a convertirse en el protagonista. De esta forma, asistimos a un doble proceso en paralelo: en primer lugar, la creación de nuevas organizaciones de productores (OO.PP.) y sociedades de gestión; y, en segundo lugar, la emergencia de nuevas especies pesqueras en los canales de comercialización, industrialización y distribución. Esto es, la adaptación a la lógica comercial, en la que siguiendo palabras y argumentaciones pronunciadas por los pescadores “*los armadores pierden el control político, los compradores dominan y los distribuidores controlan*”.

Los grupos empresariales dieron los pasos necesarios para posicionarse en esta nueva lógica económica, dispuesta por los procesos de la territorialización del mar. No será extraño observar la adquisición de “derechos de pesca en caladeros ajenos” con el objeto de garantizar una posibilidad de acceder a los recursos allí localizados. Tampoco será sorprendente contemplar la permuta y la transferibilidad de “derechos de acceso y de uso”, bien de forma definitiva o bien de forma temporal, por parte de las empresas en función de sus respectivas estrategias. Ambas líneas de actuación ya están siendo experimentadas por lo que se refiere a las pesquerías especializadas tanto por parte de colectivos y asociaciones como por empresas individualizadas y con socios de países ribereños.

La ordenación pesquera en el siglo XXI, en consecuencia, va a prestar mayor atención a los derechos de propiedad y, por lo tanto, tendrán que ser definidos con nitidez los privilegios y los límites; las responsabilidades y los controles; y los incentivos, que puedan garantizar una estrategia pesquera que incluya los principios de precaución y prevención. Porque en el actual contexto de la globalización se produce una “desterritorialización” de las actividades pesqueras, sobre todo en las pesquerías industriales y semiindustriales, cuyas primeras manifestaciones se reflejan en el ámbito de las descargas, en lo relativo a las tripulaciones y en lo que se refiere a los capitales invertidos. Y aunque los Estados no renunciaron a su capacidad de proteger sus economías nacionales frente a las estrategias de las empresas, apoyándose en la imposición de reglas internas, no es menos cierto que esos Estados buscan proteger “sus territorios” en función de los intereses de sus pescadores.

En suma, la actual ordenación pesquera trata de encontrar un “equilibrio permanente entre las lógicas territoriales y las lógicas del mercado”, a la vista de ciertas posiciones que tratan de escapar de controles y de ámbitos institucionales universalmente aceptados.

6. CONCLUSIONES: HACIA UN NUEVO MARCO ESTRATÉGICO GLOBAL

Partimos de la triple dimensión de los ajustes estructurales del sector pesquero: de los ámbitos biológicos, institucionales y económicos. Hemos tenido en cuenta los avances tecnológicos, organizativos y los diferentes comportamientos de los pescadores. Subrayamos cómo se llevaron a cabo las diferentes propuestas de reglamento pesquero y evaluamos sus principales repercusiones. Nos queda, por lo tanto, abordar cómo desembocará el sector pesquero en la redefinición de un marco estratégico más global.

Un esquema muy simple vendría dado por los siguientes vectores: a) la definición de los derechos de propiedad en favor de las empresas y b) un proceso de compartimentación y/o re-nacionalización.

La asignación de derechos de acceso individuales a favor de las empresas supondría el establecimiento de barreras de acceso o de entrada a las poblaciones de peces. Esta tendencia se está considerando y reclamando desde determinados colectivos del sector pesquero en la medida en que las instituciones públicas no desean ser señaladas como “gestores no eficientes” y, en consecuencia, prefieren “delegar” la responsabilidad de la gestión en los agentes o en las sociedades privadas en lo que respecta a la explotación del recurso pesquero. Si se llegan a aplicar estos instrumentos, estaríamos bajo la hipótesis de un alto y evidente atractivo para las inversiones privadas en esta actividad económica.

Se confirmará, igualmente, la aplicación parcial del principio de la “subsidiariedad pesquera” o de la mencionada “delegación de los derechos de acceso” a un determinado colectivo plenamente identificado. Bien por sus singulares connotaciones geográficas, bien por sus grados y niveles de especialización, estaríamos ante una exclusividad de las condiciones de acceso y de las capacidades de pesca para unas flotas muy determinadas.

Estas condiciones de acceso estarían asimiladas a las respectivas notas de exclusión para los otros y restantes competidores y posibles rivales en el campo de la actividad. De ahí, la progresiva y continua delimitación de imposiciones de límites de acceso modulados desde las más amplias dimensiones y ámbitos institucionales en lo que respecta a las áreas de pesca.

El proceso de compartimentación de las pesquerías es cada vez más intenso. Bajo este concepto englobamos el desarrollo de una transferencia imperfecta de la gestión pesquera a manos de sociedades con rasgos de casi-propiedad sobre los recursos pesqueros, acelerando la concentración productiva. Es decir, que la imperfección del mercado pesquero se produce, inicialmente, en el campo del control de las distintas fases de acceso al recurso. Posteriormente, se podrán ampliar las fases que definen la integración vertical y horizontal.

En consecuencia, la búsqueda de “maximizar las ventajas” resulta primordialmente más atractiva que “maximizar beneficios a corto plazo”. Las “ventajas” son aquellos factores que determinan el acceso a los recursos y a la competencia regulada, cuya simbiosis nos permitiría “minimizar las desventajas”. En ese sentido, el nuevo ámbito

de la competencia vendrá determinado por el papel, la responsabilidad y el desarrollo de las organizaciones de productores, así como por las nuevas formulaciones que suscriban las empresas. Esta “nueva competencia” se puede generar tanto de manera interna como externa. No es de extrañar, en consecuencia, que con motivo de la presencia de altos niveles de sobreexplotación de los recursos y del descenso de las productividades de los *stocks* se reclame la existencia de sistemas de primas de garantía a la sostenibilidad financiera. Por ello, surgen y estamos en presencia de acciones que subrayan ciertos criterios excluyentes, de eliminación de rivales y de reducción de subsidios directos o indirectos vinculados a la explotación, con el objeto de redefinir las nuevas condiciones del funcionamiento del sector pesquero (González Laxe, 2000).

De la misma forma, la rivalidad competitiva posee una dimensión externa. Viene determinada por la diversificación productiva y por las capturas de sustitución. Ambos procesos de competitividad aceleran las dinámicas innovadoras, logrando ampliar las posibilidades de explotación, desarrollar las estrategias de capturas de especies sustituibles y potenciar la valorización de los recursos.

El análisis de la redimensión de la gobernabilidad supone la aceptación de dos notas de indudable interés: a) incrementar la división de las jurisdicciones de las áreas para hacer más efectiva la centralización de las decisiones; y b) acentuar la agregación de áreas para mejorar la conservación de los recursos, aunque esto suponga la emergencia de nuevos conflictos entre flotas y países. Bajo este contexto, se superponen dos trayectorias: un fenómeno de expansión que responde a criterios de orden geopolítico y económico y un fenómeno de división que viene reflejado por la implementación de las normas y del comportamiento de los agentes productores.

En suma, las dinámicas del proceso de cambio y de readaptación en el sector pesquero son complejas y muy interdependientes.

BIBLIOGRAFÍA

- CADDY, J.F.; COCHRANE, K.L. (2001): “A Review of Fisheries Management Past and Present and Some Future Perspective for the Third Millenium”, *Ocean & Coastal Management*, vol. 44, pp. 653-682.
- CADDY, J.F.; GRIFFITH, R.C. (1995): *Living Marine Resource and their Sustainable Development*. (Fisheries Technical Paper, vol. 353). Roma: FAO.
- CADDY, J.F.; MAHON, R. (1995): *Reference Points for Fisheries Management*. (Fisheries Technical Paper, vol. 347). Roma: FAO.
- COLE, H. (2003): “Contemporary Challenges: Globalisation, Global Interconnectedness and that ‘there are not Plenty More Fish in the Sea. Fisheries, Governance and Globalisation: Is there la Relationship?’”, *Ocean & Coastal Management*, vol. 46, pp. 73-102.
- CHARLES, A.T. (1992): “Fishery Conflicts: A Unified Framework”, *Marine Policy*, vol. 16, pp. 379-393.
- CHARLES-LE BIHAN, D. (1997): “L’Europe bleue et la gestion de les ressources: une crise de légitimité”, *Espaces et Ressources Maritimes*, núm. 11, pp. 173-186.
- FAO (1992): *Marine Fisheries: The Law of the Sea: A Decade of Change*. (Fisheries Circular, vol. 853). Roma: FAO.

- FAO (1995): *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Roma.
- FAO (1995): *Precautory Approach to Fisheries*. (Fisheries Technical Paper, vol. 350). Roma: FAO.
- FAO (2001): *Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystems*. Reykjavik.
- FLAESCH-MOUGIN, C.; CHARLES-LE BIHAN, D.; LEQUESNE, CH. (2003): *La politique européenne de la pêche: vers un développement durable?* Rennes: Apogée.
- FROST, H.; LINDEBO, E. (2003): *Alternative Management Systemes in EU Fisheries*. Copenhagen: Fodevareøkonomisk Institut.
- GARCÍA, S.M.; HAYASHI, M. (2000): "Division of the Oceans and Ecosystem Management: A Contrastive Spatial Evolution of Marine Fisheries Governance", *Ocean & Coastal Management*, vol. 43, pp. 445-474.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (1999): "The Inadequacies and Ambiguities of the Common Fisheries Policy", en D. Symes [ed.]: *Alternative Management Systemes for Fisheries*, pp. 13-20. Oxford: Fishing News Books.
- GONZÁLEZ LAXE, F. (2002): *Desenvolvimento e estratégias da pesca europeia*. A Coruña: Instituto Universitario de Estudos Marítimos / Netbiblo.
- HAYASHI, M. (1995): "Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention", *Ocean & Coastal Management*, vol. 29, pp. 51-69.
- JENTOFT, S. (1989): "Fisheries Co-management. Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", *Marine Policy*, vol. 13, pp. 137-154.
- JENTOFT, S.; MCCAY, B. (1995): "User Participation in Fisheries Management. Lessons Drawn from International Experiences", *Marine Policy*, vol. 19, pp. 227-246.
- KOERS, A. (1973): *International Regulations of Marine Fisheries: A Study of Regional Fisheries Organizations*. London: Fishing News Books.
- LABAT, B. (1997): "Le concept chilien de mer présentielle et ses conséquences sur le régime de la pêche dans la partie de la haute mer adjacente à la limite des 200 milles marines", *Annuaire du Droit de la Mer*, partie II, pp. 29-52.
- LEQUESNE, CH. (2001): *L'Europe bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche?* París: Presses de Sciences Po.
- LINDEBO, E.; FROST, H.; LOKKEGAARD, J. (2002): *Common Fisheries Policy Reform: A New Fleet Capacity Policy*. (Rapport, núm. 14). Copenhagen: Fodevareøkonomisk Institut.
- ORREGO VICUÑA, F. (1993): "The «Presential Sea». Defining Coastal States' Special Interests in High Seas Fisheries and Other Activities", *German Yearbook of International Law*, núm. 35, pp. 264-292.
- PARLAMENTO EUROPEO (2003): *La gestión pesquera a través de los sistemas de derechos transferibles de pesca*. Luxemburgo.
- PROUTIERE-MAULION, G. (1998): *La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche*. París: L'Harmattan.
- SWAN, J. (2003): *Summary Information on the Role of International Fishery Organizations or Arrangements and Other Bodies Concerned with the Conservation and Management of Living Aquatic Resources*. (Fisheries Circular, núm. 985). Roma: FAO.
- WISE, M. (1984): *The Common Fisheries Policy on the European Community*. London: Methuen & Co.